

KÖZOKTATÁSI PARADIGMÁK

AZ 1990–94 KÖZÖTTI IDŐSZAK OKTATÁSÜGYÜNKBEN lezajlott változásainak, eseményeinek reális értékeléséhez ma még természetesen hiányzik a megfelelő történeti távlat. Arról azonban, hogy e történéseket megpróbáljuk megérteni, hogy ezek elsődleges feldolgozását megkezdjük, aligha mondhatunk le.

Vázlatos írásommal arra keresem a választ, melyek voltak ennek az időszaknak a nyilvánosság számára érvényes oktatáspolitikai paradigmái, vagyis, hogy melyek voltak azok a vezérlő elvek, amelyek ezekben az években az oktatáspolitikai aktorainak fellépéséhez a közbeszédben elfogadtatható megfogalmazási-érvelési-hivatkozási kereteket adták, az általuk használt nyelvezetet megszabták.

Ennek során három feltételezésből indulok ki. Az egyik az, hogy az oktatáspolitikai változások irányát egy-egy időszakban alapvetően befolyásolja, hogy van-e az adott időpontban valamifajta uralkodó eszme, paradigma, amely a politikák megfogalmazásakor az oktatásügy megváltoztatására irányuló kezdeményezések hivatkozási alapjait, a célok kijelölését orientálja, s a szereplők nyilvános mozgásterét megszabja. Ilyen paradigma egy-egy politikai mezőben természetesen egyszerre több is létezhet, s hogy ezek milyen viszonyban állnak egymással (ellentétes jellegűek-e, vagy éppen érintkezők, egymásba csúszók), az ugyancsak befolyásolja az említett mozgásteret. Nevezhetnénk ezeket a paradigmákat egyszerűen politikáknak is, mégis többet jelentenek azoknál. Olyan uralkodó eszmék ezek, amelyek, ha valóban uralkodók, tehát hatnak, akkor a közbeszéd alapját képezik, s a különféle (egymással akár homlokegyenest ellenkező) politikákat egyaránt ezek értelmezési keretén belül kényszerülnek képviselőik megfogalmazni. A kényszer itt persze nem valóságos tiltást jelent, illetve csak diktatúrákban jelenti gyakran azt, hanem azt a tényt, hogy a közszereplő a közvéleménnyel a maga álláspontját akkor tudja elfogadtatni, ha a lehető szélesebb körben éppen elfogadott értékekre hivatkozik, ilyen fogalmakkal operál stb. A másik föltételezés, amelyből kiindulok, az az, hogy az 1990–94 közötti időszakban, legalábbis annak elején, volt ilyen, a közbeszéd kereteit megszabó uralkodó paradigma a magyar oktatáspolitikusok és szakértők körében. Harmadrészt, úgy látom, hogy ez a paradigma az 1989–90-es földindulást jóval megelőzően már az oktatáspolitikai aktorok rendelkezésére állt. A változások gyökerét tehát képletesen szólva nem a tegnapi, hanem a tegnapelőtti helyzetben kell keresnünk.

E ponton szeretnék M. Archernek az oktatásügyi változások értelmezésére kialakított elméletére hivatkozni. E szerint a zárt politikai rendszerű és központosított irányítású modern oktatási rendszerekben a változások az általa érzékletesen “stop-go” típusúnak nevezett módon zajlanak le.

Ez azt jelenti, hogy az oktatási rendszerben hosszabb-rövidebb ideig halmozódnak, felgyűlnek az adott működési rend kiváltotta zavarok, illetve a rendszeren kívülről a korábbtól eltérő igények és elvárások fogalmazódnak meg. Amikor ezek, akár a belső, akár a külső, vagy mindkét helyről származó nyomások egy kritikus szintet érnek el, a politikai centrum, vagy az oktatásirányítás felszabadítja a változások kapuit és az egész rendszeren végiggyűrűznek az átfogó reform hullámai. Amint ezek lecsendesednek, újból kialakul egyfajta nyugalmi állapot, egészen a következő reformszakaszig. A decentralizált rendszerekben Archer szerint a változások nem öltik általános, mindent megreszkettető reformok képét, azokban a változások mintegy folyamatosan, a rendszer különböző szintjein, egymástól függetlenül zajlanak, egy-egy probléma megoldásához nem szükséges azt a többi problémával összekapcsolni, illetve nem szükséges megoldásukhoz központi, mindenkire nézve kötelező politikai döntést hozni.

Archer elméletét több szempontból is érdemesnek látom most felidézni. Egyrészt azért, mert bár a magyar oktatási rendszer centralizáltsága századunk harmincas-negyvenes évei óta rendkívüli mértékben oldódott (ugyan kinek jutna ma eszébe, hogy a középiskolai tanárokat a miniszter nevezze ki, vagy helyezze át másik iskolába, kinek jutna ma eszébe, hogy egy-egy konkrét iskola létesítésére a parlament szavazza meg a költségeket?), közoktatásunk a legutóbbi évekig inkább a centralizált, mint a decentralizált rendszerek jellemzőit mutatta. Másrészt azért említem ezt az elméletet, mert a 90–94-es változások befolyásolói közül sokaknak hangoztatott célja kifejezetten az volt, hogy a magyar oktatásirányítás centralizáltságán változtasson, hogy egy, az archeri elméletre hivatkozva “szerveesebbnek” tekinthető irányítási szerkezet kialakítását segítse elő.

És végül harmadszor, azért hivatkozom az archeri gondolatokra, hogy egy sajátos paradoxonra utaljak. Arra ugyanis, hogy bár a magyar közoktatásügy “rendszerátalakítását” nyilvánvalóan nem az iskolákban fölhalmozódott feszültségek váltották ki, hanem a “külső nyomás”, tudniillik a pártállami szisztéma összeomlása és a demokratikus berendezkedés kialakulása (mint ahogyan ez utóbbit magát is külső változás, a szovjet rendszer széthullása tette lehetővé), az így megindulható reformfolyamatok irányai bizonyos értelemben már jó ideje kijelöltettek. Aligha van a mai változásoknak olyan fontosabb eleme, amelyről ne folytak volna a nyilvánosság előtt is viták, ne váltak volna közismertté szakértői javaslatok a nyolcvanas évek elejétől-közepétől, vagy legalább végétől. Ide sorolom az iskolarendszer szerkezetének átalakítását, egyes iskolai szolgáltatások piacszerű működtetését, az iskolaállítás állami monopóliumának megkérdőjelezését, a többszatszernás finanszírozást, a normatív szabályozást, a tantervi szabadságot, a szülői érdekek megnyilváníthatását, a szakképzésnek a piachoz való közelítését és így tovább. Hogy az ezzel kapcsolatos javaslatok pusztán a szakértői szféra “önmozgásából” keletkeztek, vagyis pusztán megfogalmazóik álláspontját fejezték-e ki, vagy mélyebb társadalmi igényeket, azt persze meglehetősen nehéz eldönteni, de abból ítélve, hogy a politikai korlátok ledőlésével a valóságos oktatáspolitikai folyamatok többnyire a korábbi reformgondolatok irányában in-

dultak meg, hajlamos vagyok arra a következtetésre jutni, hogy az utóbbi esetéről van szó.

Az is igaz persze, hogy a kilencvenes évek elején a parlamenti pártok oktatáspolitikáját nem elsősorban a politikusok, hanem sokkal inkább az előző évek ismertebb kutatói közül most pártszakértővé lett tanácsadók, illetve az e kutatók munkáiból tájékozódó gyakorló pedagógusok formálták.

A kiindulópont

Mindenesetre tény, hogy a nyolcvanas évek második felétől a hazai oktatáspolitikusok és a szakértők jelentős része a társadalmi-gazdasági válság mélyülése hatására – mint ez más ágazatokban is történt – szinte folyamatosan politikai reformkonceptiók megalkotásával és közzétételével foglalkozott. Munkájuk során alakult ki az a nyelvezet, amelyet használva azután a kilencvenes évek első felében az oktatáspolitikai csatákat megvívták, és amellyel a közvélemény-formáló sajtó ezeket a csatákat a közönség számára interpretálta. És ugyancsak a nyolcvanas évek reformvitái során dolgozták ki a szakértők és politikusok azokat az oktatáspolitikai paradigmákat, vagy ha tetszik, ideológiákat, melyeket a legutóbbi néhány év politikai küzdelmei során az oktatásügyben érintett, egymással vetélkedő csoportok képviselhettek, illetve amelyekből kiindulhattak. Úgy vélem, mind napjaink oktatáspolitikáját, mind a közelmúlt oktatáspolitikai történéseit jobban megértjük, ha vetünk egy pillantást erre a nyelvezetre, ezekre az ideológiákra.

A nyolcvanas évek elejéig a magyar oktatáspolitikai közgondolkodás a hagyományos közép-európai paradigma köré szerveződött. Ennek ideálképe a felvilágosult központból szervezett és közvetlenül irányított oktatási rendszer, amelyben az iskolák feladata az állampolgárok számára központilag meghatározott tudás- és ismeretanyag biztosítása, egyben a központilag előírt ideológia és erkölcs terjesztése. E gondolatrendszer részletesebb bemutatására aligha van szükség, ezt mindannyian közelről ismerjük.

A hetvenes évek elejétől az oktatáspolitikai viták elsősorban a társadalmi származás és az oktatásban elért sikerek összefüggéseiről, az oktatásnak a társadalmi mobilitásban betöltött szerepéről folytak, a hátrányos helyzet fogalmáról, a fizikai dolgozók gyermekei majd pedig a hátrányos helyzetűek felzárkóztatásának lehetőségeiről, az iskola feladatairól az esélyegyenlőség megteremtésében. Később – az 1968-ban megindult és 1972–73-ban visszafogott gazdasági reformok 1978 utáni újabb hullámával összefüggésben – az oktatás és a gazdaság kapcsolatáról, a munkaerő-tervezés lehetőségeiről, a szakképzési rendszer átalakíthatóságáról: a szakmunkásképzés teljes értékű iskoláztatássá alakíthatóságáról. Ezek a viták nem léptek ki az adott paradigma kereteiből, eredményük általában egy központilag hozandó intézkedésre, vagy egy érvényesítendő politikára vonatkozó javaslat kidolgozása volt. A nyolcvanas évek első harmada után azonban az oktatáspolitikai vitákba újat hozók kulcsszavai egészen más témák egészen más módon való megközelítését jelentették.

1984–89. Cél: az önigazgató pedagógustársadalom

Ezt az időszakot leginkább a tanügyi rendszerváltást megelőző reformkorszak „klasszikus” szakaszának nevezhetnénk. Ekkor a szakirodalomban megjelenő új kulcsszavak a decentralizálás, a pedagógiai innováció, az iskolarendszer sokszínűsége, az önálló kezdeményezés és a szakmai autonómia voltak – és M. Archer fentebb említett elméletének leíró kategóriái. Archer könyve Angliában 1978-ban jelent meg, s elmélete a hazai szakmai körökben már a nyolcvanas évek elején közismertté vált, a pedagógusképzésben és a továbbképzéseken központi témává lett. A belőle levonható egyértelműen politikai következtetés – hogy ugyanis a magyar oktatásügy egyik kulcsproblémája annak átpolitizáltsága és centralizáltsága – éppolyan gyorsan vált előbb kimondhatóvá, majd népszerűvé, mint az a gondolat, hogy a rendszer megújításának egyetlen szerves, tehát célszerű lehetősége a helyi szintű pedagógiai innovációk (ez a kifejezés is ekkor jelent meg) előtti gátak lebontása. „Központi reformok helyett a pedagógusok innovációs potenciáljának felszabadítása!” – lett igen hamar a jelszó. Az alakuló reformkoncepciók a követendő mintát kimondva, vagy kimondatlanul a decentralizált angolszász rendszerekről vették, s azok elemeit egyre inkább megismertették a szakmai közvéleménnyel. Ekkor lett ismertté az input- és az outputorientált irányítási rendszerek fogalma illetve megkülönböztetése, a tananyag-szabályozásban a tantervi, illetve a vizsgarendszerrel való kontroll ellentétpárja, és vált fokozatosan elfogadottá az oktatáspolitikai problémáknak nem szociológiai (mint az előző korszakban), hanem angolszász politológiai kategóriákkal történő megfogalmazása (oktatáspolitikai aréna, külső és belső érdekcsoportok, oktatáspolitikai koalíció, nyomásgyakorlás stb.).

Az ezekből az elemekből táplálkozó, fokozatosan formálódó koncepció szerencsés módon találkozott össze az akkortájt (a távolból nézve) még sokak számára vonzónak tűnő jugoszláv önigazgatási modelltől alkotott képpel. Ez utóbbi a társadalmat önigazgató termelési egységek szabad társulásaira kívánta fölépíteni, ami nyilvánvalóan ezeknek az egységeknek a pártirányítás alóli mentességét ígérte és egyfajta közvetlen demokrácia lehetőségét. A valóság a „létező Jugoszláviában” persze más volt, de ezt akkoriban – úgy látszik – egyrészt kevesen tudták, másrészt az elmélet egyes elemei a jövőre vonatkozó ígéretként önmagukban vonzó célként jelenhettek meg, legalábbis az akkori magyar pártállami rendszer elveinél vonzóbbként.

Az 1985. évi oktatási törvényt már egy olyan reformcsoport készítette elő és fogadtatta el, amely elutasította a központilag bevezetendő reformokat és e helyett céljaként az iskolák szakmai autonómiájára épülő decentralizált rendszer megvalósítását jelölte meg, vagyis az iskolák és a pedagógusok felszabadítását kimondva a tanácsi szakigazgatás, kimondatlanul, de mindenki számára érthetően pedig a párt irányítása alól. E cél elérését szolgálta a törvény több paragrafusa, majd az 1985–88-as időszakban az ágazati minisztériumban hatalomra került csoport által rendeltetileg előírt számos szabályozás: a megyei és helyi tanácsok jogosítványainak megnyirbálása, a szakfelügyeletnek, mint igazgatási kontrollnak felszámolása és helyére

a szaktanácsadás állítása, a központi tanterv “diktatúrájának” oldása éppúgy, mint a pedagógusok innovációs lehetőségeinek növeléséért tett lépések, a kísérletek helyi indítására való jog bevezetése, vagy annak kivívása, hogy a tantestületeknek az iskolagazgatók kinevezésekor vétőjoguk legyen.

A felülről jött reformok elutasítását hirdető, ámde ekkoriban csakis felülről vezethetett reformot kezdetben a pedagógusok nagy része értetlenül, sőt elutasítóan fogadta (nem véletlen, hogy egy kollégám erről akkoriban írott tanulmányának a sokatmondó *Utasítás önállóságra* címet adta), magából a reformellenes reformból nem is sok valósulhatott meg. Néhány év alatt azonban a koncepció politikai elemei közismertté és szakmai alapjai közelfogadottá is váltak. Így a nyolcvanas évek végi általános politikai válság idejére az oktatásügy megújításáról gondolkodók számára közhellyé kezdett válni a decentralizált, vizsgarendszerrel és nem tantervvel szabályozó, a külső előírások és elvárások helyett a szféra saját, öntörvényű logikáját érvényesítő, szakmailag önálló és nagy mozgásszabadsággal rendelkező, közvetlen külső kontrolltól lényegében ment, a programokat és tankönyveket maga előállító, vagy azok közül szabadon választó, önigazgató egységekből fölépülő sokszínű iskolarendszer célkitűzése.

Az 1980-as évek végén az oktatással foglalkozó publicisták és az akkori MSZMP-vel szemben ellenzékiként megalakult pártok oktatási szakértői és újdonsült politikusai szinte kivétel nélkül e paradigmát ismerték meg, mint az ellenzék lehetséges legjobb koncepcióját, és az ebből felépített rendszerideológia nyelvét beszélték. Ebből adódott, hogy a későbbi parlamenti koalíció, illetve ellenzék pártjainak választási programjai oktatáspolitikai célkitűzéseik tekintetében – legalább a felületen – olyannyira hasonlítottak egymásra.

A reformparadigma politikai vonatkozásait legvilágosabban az 1984–88 közötti időszak oktatási miniszterhelyettesének akkori beszédei tükrözik; a szakmai elemeket pedig az *Oktatáskutató Intézetnek* 1989-ben a sokatmondó *Csak reformot ne...* címmel közzétett (íme az újabb paradoxon!), részletes reformkonceptiót bemutató kötete foglalja össze. De ennek a – már a többpártrendszerű demokrácia és a piacgazdaság feltételeivel számoló – könyvnek az említése átvezet bennünket egy másik korszakba, egy másik paradigma értelmezéséhez.

1990–91. Cél: a piacosítás?

A nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján a magyar társadalomtudományi értelmiséget és politikusgárdát is elérte a Nyugaton már korábban is elterjedt és néhány évvel azelőtt szinte egyeduralomra jutott neoliberális-neokonzervatív eszmerendszer. Az Amerikában *reaganizmusként*, Angliában *thatcherizmusként*, Ausztráliában *frazierizmusként* uralomra jutott új gazdaság- és társadalompolitikai koncepció – és annak társadalomtudományi, vagy esetünkben oktatáspolitikai vonatkozásai – hazánkban akkor váltak időszerűvé és saját problémáinkra értelmezhetővé, amikor a gazdaság piaci pályára állítása realitássá válhatott: a rendszerváltással egyidőben.

Ami magát a neoliberalizmus piacközpontú gondolatrendszerét illeti, ez aligha szorul bővebb bemutatásra. Legfeljebb annyit jegyzek meg róla, hogy miközben a gazdaság piaci elvek szerinti működése a nyugati gondolkodás számára már hosszabb ideje többé-kevésbé természetes, a közszolgáltatások (vagyis az éppen nem piaci elv szerint szervezett szolgáltatások) piacosításának szorgalmazása csak a hetvenes évektől kezdett mind népszerűbbé válni előbb az angolszász, majd általában a nyugati politikai-politológiai irodalomban, illetve természetesen magában a politikában. Az elemzések szerint a hetvenes évek eleji nemzetközi olajválságot követően, a fejlett Nyugatot ért gazdasági megrázkódtatás következményeként került uralkodó helyzetbe Angliában és az USA-ban. Ez az új politika és az ideológiai-tudományos mezőben hozzá kapcsolódó elméletgyártás a nyugati társadalomfejlődés hosszabb, a második világháború óta tartó szakaszát, az úgynevezett jóléti állam fejlesztésének szakaszát zárta le. Azt az időszakot, amelyet – a témánk szempontjából fontos tekintetben – egyrészt a fokozódó állami gazdasági beavatkozás, másrészt, ami fontosabb, a “gondoskodó állam” felelősségének kiterjesztése, a fontosabb szolgáltatások ingyenes és tömeges közszolgáltatássá tétele, a szolgáltatásokból a piaci elveknek az állampolgári esélyegyenlőség növelése érdekében történt fokozatos kiszorítása jellemzett, és persze mindezeket megvalósítandó a közszolgáltatásokra költött összegek gyors növekedése.

E korszak lezárulta nyilvánvalóan összefüggésben volt a legfejlettebb országok gazdasági növekedésének lelassulásával és azzal, hogy ennek következtében ezekben az országokban a jóléti költségvetést elkerülhetetlenül csökkenteni, a közkiadások fejlesztését radikálisan visszafogni kellett. A “gondoskodó állam” elvét akarva-nem akarva föl kellett adni, így sokak szerint a neoliberális ideológia nem is más, mint a “decline”, a hanyatlás, a költségvetési megszorítások eladható csomagolásba bújtatása, megideologizálása. Az ingyenesség előnyeinek hangoztatása helyére az ingyenesség “elértéktelenítő”, demoralizáló hatásainak hangsúlyozása került, az igazságosság mint cél helyére a hatékonyság, az esélyegyenlőség szorgalmazása helyére pedig a szabad verseny előnyeinek hangoztatása. Az állam kötelességeire való figyelemztetést az etatizmus káros következményeinek elemzése váltotta föl, a közösségi, társadalmi érdekek helyett mára az egyéni szabadságjogokra, az egyéni érdekekre hivatkozás vált uralkodóvá szerte a fejlett világban a közszolgáltatásokról való nyilvános gondolkodásban is.

Mindez alól az oktatásügy sem vonhatta ki magát. Nyugat-szerte előtérbe került a törekvés, hogy az állami ingyenes tanügyi szolgáltatások körét szűkítsék, az e szolgáltatásokat biztosító beruházásokat visszafogják, a költségeket áthárítsák a szolgáltatások igénybevevőire. A nyolcvanas évek végére a legtöbb országban ennek megfelelően változott a fejlesztéspolitika, az irányítási koncepció. A magánszféra támogatásokkal, adókedvezményekkel, jogi szabályozással való ösztönzése mellett világszerte fokozódott az oktatáspolitikusok törekvése a piaci működés “szimulálásának” fejlesztésére is, vagyis olyan megoldások kialakítására, amelyek a közösségi oktatás szférájában mintegy utánózzák a piac működését, és a nem piaci közeg szereplőit is piaci magatartásra próbálják készíteni. Egyre inkább terjednek a költség-ha-

szon elemzések, az iskolák és a pedagógusok munkájának korábbi bürokratikus értékelését felváltja az intézmények “versenyhelyzetbe hozása”. Talán nincs is fejlett ország, ahol ne tettek volna még javaslatot a szülőknek a versenyt elősegítő teljesen szabad iskolaválasztására, vagy a legismertebb “piacszimulációs” eljárás, a voucher-rendszer bevezetésére. (A *voucher* magyarul utalványt jelent. Az erre vonatkozó javaslatok szerint az iskolákat arra kell ösztönözni, hogy ne hasonlítani kívánjanak egymásra, hanem különbözni, keressék meg a saját “vevőköruket”. A szülők az államtól másra fel nem használható, az iskoláztatás költségeit fedező utalványt kapnának, amelyet az általuk választott iskolában válthatnának be, így az oktatás tartalmi irányításából az állam és a helyi közigazgatás szerepe is kiküszöbölhető lenne.)

Nem tartozik írásom tárgyához és ezért nem is térek ki a közszolgáltatások privatizálására irányuló politika sikereinek vagy kudarcainak elemzésére, a fentiekkel is csupán arra kívántam utalni, hogy a nyolcvanas évek végi, kilencvenes évek eleji magyar társadalmi-gazdasági helyzet (a piacgazdasághoz visszatérés és ugyanakkor egy súlyos gazdasági válságból való kilábalás kényszere, a költségcsökkentés elkerülhetetlensége) mintegy eleve predesztinálta a közszolgáltatásokkal foglalkozó politikusainkat és a szakértőket a neoliberais oktatáspolitikai paradigma eszméinek befogadására. Ezek az eszmék gyorsan és széleskörűen elterjedtek körükben, mint ahogyan a sajtóban és a közvélemény egy részében is. Az új kulcsszavak: az iskolák versenyhelyzetbe hozása, a fogyasztókat szolgáló tanügyi piac, az állami felelősségvállaláson túli szolgáltatások megfizettetése, vállalkozó iskola és pedagógus, tandíj, a magánszféra támogatása, új költségviselők bevonása az oktatás finanszírozásába.

Ahogyan a nyolcvanas évek elején az angolszász decentralizált rendszerek elemeinek átvételére vonatkozó koncepció szinte természetes módon kapcsolódott össze az önigazgató intézmények koncepciójával, úgy a nyolcvanas évek legvégén az iskolák szakmai önállóságának gondolata mintegy észrevétlenül nőtt át a közoktatás piacosító, vagy legalább piaci elemeket alkalmazó átszervezésének gondolatába. Az előbbi nyelvezete és legfontosabb koncepcionális elemei erre kiválóan alkalmasak voltak. A központi tantervek és felügyelet nélkül, továbbá bármifajta utasítások nélkül, pusztán egy külső vizsgarendszernek való megfelelni akarással működő iskola elvileg lényegében minden változtatás nélkül alkalmas arra, hogy piaci szereplőként működjön. Szinte csak a fenntartására, finanszírozására vonatkozó állami garanciát kell megszüntetni – ami a szakmai autonómia elvrendszerének még egyik alapkövetelménye – és helyébe egy másik elvet állítani. Azt, hogy a piacon helyét megálló intézmény, amely sok tanulót vonz, ennek arányában fejlődhessen, a keveseket vonzó, elnéptelenedő iskola pedig a fejkvóta-rendszer alkalmazásával juthasson csődbe, szűnjön meg.

A két koncepció közelebbről vizsgálva persze a finanszírozás elvein túl is sok mindenben különbözik. (A pedagógus az egyikben alkotó értelmiségi, akit csak szakmájának szabályai kötnek, a másikban vállalkozó, aki a piacon éppen jelentkező bármely igényt kiszolgál. Az egyikben ha nem is állami, de szakmai szervezetek által megvalósított kontrollra szükség van, míg a másikban a felügyelet, kontroll bármely

formáját a fogyasztók piaci értékítélete helyettesíti és így tovább.) De az állam, a bürokrácia szerepe mindenesetre mindkettőben a minimálisra redukálendő.

Választási programok

Az imént már említést tettem a *Csak reformot ne...* c. kötetben kifejtett koncepcióról, amely az első nagyobb lélegzetű kísérletet volt a két paradigma összeházasítására, még a szakmai autonómia elvrendszerének túlsúlyával. Arról is szóltam, hogy az 1990-es választásokra készült oktatási programjukban az akkori jelentősebb, az MSZMP-vel szemben fellépett pártok megítélésem szerint mindannyian lényegében az iskolai autonómia koncepciójának – az e kötetben is alkalmazott – nyelvén fogalmazták meg a maguk céljait, amelyek ezért bizonyos értelemben – a felületen – nagyon hasonlatosak voltak. Most azonban szeretném ezt a gondolatot továbbvinni és arra is rámutatni, hogy miben tértek el egymástól. Legkidolgozottabb álláspontja az akkor mérvadó két nagy pártnak, az MDF-nek és az SZDSZ-nek volt, ezért ezek programjaira érdemes kitérnünk. A programokból hely hiányában mindössze egyetlen kérdést, az iskolaszervezet alakítását emelem ki, az ezzel kapcsolatos koncepciók alakulása ugyanis kiválóan alkalmas a formálódó paradigmák változásainak bemutatására.

Az SZDSZ programja a szakmai autonómia paradigmájára épített és annak a közvélemény által már ismert értékeit hangsúlyozta, annak nyelvezetét használta, de azt ekkor, az 1990. év tavaszán már erősen átszőtték a neoliberális, egyértelműen piacelvű célkitűzések, még a voucher-javaslat is megjelenik benne. Az MDF oktatáspolitikai programja viszont, amely szintén a szakmai autonómia paradigmájának nyelvén szólt, azt a nálunk hagyományos – a fentiekben néhány mondatban említett – paradigmát is felelevenítette, amelyet a centralizált irányítást elutasítók a nyolcvanas években már mint elavultat, felszámolandót bíráltak. Az ugyanazon a nyelven megfogalmazott koncepciók ekkor kanyarodtak el egymástól: az SZDSZ a szakmai autonómia uralkodó gondolatrendszerét a piacelvűséggel, az MDF viszont az általam hagyományos közép-európainak nevezett, de akár francia-német típusúnak is nevezhető paradigmával házasította össze. Így, míg az SZDSZ programja a szabályozás sürgősen kialakítandó új elemeként a vizsgarendszert jelölte meg, az iskolarendszer struktúrájáról szólva pedig csak azt hangsúlyozta, hogy annak korábbi merevségeit oldani kell és annak “sokszínűnek” kell lennie, az iskolahasználók igényei szerint kell alakulnia, addig az MDF a vizsgarendszer életre hívása mellett az ugyancsak “sokszínű”-nek igényelt iskolarendszer szerkezetének központi irányítású átalakítását is célul tűzte ki, kialakítandó új iskolatípusokat jelölt meg. Ezzel megkezdődött a korábban, a nyolcvanas években egyeduralkodónak tűnt oktatáspolitikai paradigma felbomlása.

A különbségek megértéséhez fontos tudni, hogy ebben az időszakban javában folytak a viták az általános iskola, illetve a nyolcosztályos gimnázium előnyeiről és hátrányairól, hiszen a demokratikus választások előtti utolsó “pártállami” oktatási miniszter már meghirdette a négy elemi követő nyolcosztályos gimnáziumokhoz,

s ezzel gyakorlatilag a háború előtti szelektív iskolaszervezethez való visszatérést. Az 1989–90-es tanévben pedig két iskolában meg is indult a “kísérleti nyolcosztályos gimnáziumi képzés”.

Az MDF számára, mint a hatalomra kerülése után kidolgozott kormányprogram oktatási fejezete is mutatja, az elsődleges iskolaválasztásnak, szelekciós határpontnak korábbra hozása vonzó célnak tűnt; az SZDSZ viszont azért tehette meg, hogy programjában egyáltalán nem foglalkozott e kérdéssel, mert szakértőinek körében ekkor az az álláspont volt túlsúlyban, hogy nem országos, hanem helyi szinten, a szakmailag önálló intézmény és az oktatási szolgáltatás fogyasztóinak “alkufolyamataiban” kell eldőlnie annak, hogy egy-egy iskola milyen képzést folytasson.

1991–1992. Piacosítás, vagy központi irányítás?

A következő időszakot az alcímben jelölt két paradigma küzdelmeként is leírhatjuk. Az uralomra került, MDF által dominált pártkoalíció 1990. szeptemberére elkészült kormányprogramjának oktatási fejezete ismét csak a szakmai autonómia paradigmájának nyelvén fogalmazódott meg, de nemcsak összeházasítani akarta azt a “hagyományos”, vagy német típusú paradigmával, hanem egyes fontos elemeiben látnivalóan visszakanyarodott ahhoz. Így az elemzésünkben példaként alkalmazott iskolaszervezeti kérdésben is. A kormányprogram az intézmények szakmai önállóságának és a rendszer ebből fakadó sokszínűségének hangsúlyozása mellett – mint fentebb említettem – kilátásba helyez egy átfogó strukturális reformot is, annak két lehetséges irányát jelölve meg. Az egyik irány a négyosztályos, a másik a hatosztályos alapiskolára építené a magyar iskolarendszert. A program szerkesztői egy belső, a nyilvánosság elé később sem vitt vita álláspontjait fogalmazták meg, annak jelzésével, hogy a döntés még nem született meg. De azt is megemlézték, hogy az alternatívák nem zárják ki egymást: esetleg mindkettőt egyszerre(!), egymás mellett is megvalósíthatónak tartják. Az azonban nyilvánvaló, hogy a szelekciós korhatár korábbra hozása és egy ennek megfelelő központi szervezeti reform végrehajtása a kormánypártok számára már elhatározott tény volt ekkor.

A kormányprogram másik, témánk szempontjából fontos eleme a vizsgarendszerrel való szabályozás gondolatának ismételt – mert az MDF választási programjában is szerepelt –, de már konkrétabb megfogalmazása. Eszerint az iskolarendszer működését alapvetően ne a tantervi szabályozás fogja össze – csak kerettantervekkel számoltak –, hanem a vizsga: a tankötelezettség végén a tanulók számára külső vizsgát kell szervezni. A vizsga időpontjának ily módon történt megjelölése ugyan egyik felvázolt iskolarendszer-koncepcióhoz sem illeszkedett szervesen, annál inkább beleillett a szakmai autonómia paradigmájába, amelynek elvrendszerét a kormányprogram szerkesztői, ha ellentmondásosan is, érvényesnek tekintették.

Ami az SZDSZ-t illeti, választási programjának kiadását követően egészen 1993 nyaráig nem fogalmazott meg oktatási koncepciót. Mégis ismerjük, ha a pártnak nem is, de szakértőinek 1990 végén, 1991 elején vallott álláspontját is.

A megalakult új kormány oktatási minisztere ugyanis az 1984–88-as időszak oktatási miniszterhelyettesét kérte fel tanácsadójául új oktatási törvénykoncepció kidolgozására, aki viszont munkacsoportjába döntően az SZDSZ köré csoportosult szakértőkből álló gárdát hívott meg. E munkacsoport 1991. januárjára dolgozta ki a minisztérium által közzé is tett tervezetét.

A dokumentum alapelveként jelöli meg, hogy „az oktatás egész törvényi szabályozását az intézmények szakmai önállósága elvéhez kell igazítani”, s a koncepció részletes kifejtése is a piacosítás és a szakmai önállóság korábbi paradigmájának elveire épül. E két paradigma végletekig feszített elveit alkalmazza az iskolaszervezet szabályozására is, de úgy, hogy a kormányprogram strukturális elemeivel összeegyeztethetők legyenek. A példánakul választott problémakör esetében ez a következőt jelenti. Az állami szabályozásnak nem iskolatípusokat, hanem a vizsgarendszer időpontjainak megjelölésével mintegy automatikusan kialakuló képzési szinteket kell meghatározni, és az iskolák – minisztériumi jóváhagyással – szabadon választhatják meg, hogy ezekre a vizsgákra hogyan készítik fel tanulóikat. (Ezzel az iskolatípusnak, mint olyannak a fogalma feleslegessé válna.) Az államilag szervezendő vizsgákat a 12. és a 16. éves korra tervezték, s azzal, hogy nem írtak elő konkrét iskolatípusokat, nyitva hagyták a lehetőséget a kormányprogramban körvonalazódni látszó bármely iskolaszervezeti elképzelés melletti döntés előtt – ebben a „döntés előtti” helyzetben más talán nem is nagyon tehettek.

A tervezet nem tesz említést a központi tantervi szabályozás semmilyen formájáról sem, annak ellenére, hogy az országos kerettantervnek – a minisztérium egy másik munkacsoportja által kidolgozott – első változata már túljutott az első, széleskörű nyilvános megvitatásán. A tervezet készítői – ekkori sajtónyilatkozataik szerint is – nem kívántak iskolatípusokban gondolkozni, hanem csupán a munkájuk tartalmát szabadon meghatározó és magukat a „képzési piacon” a szülők számára „eladó” autonóm iskolákban. Erre, mint láttuk, két okuk is volt. Az egyik egy külső, kényszerítő körülmény: csak a 16 éves korra teendő vizsga kérdéséről volt egyértelmű hivatalos állásfoglalás, de ezen túl nem történt még meg (és azután még évekig késett) a kormányzati döntés az iskolaszervezet, az iskolatípusok reformjának konkrét irányáról. A másik ok azonban a piacosító paradigma komolyan vételéből is következett: eleve helytelennek láttak a „vállalkozó” iskolák munkájába történő bármiféle – a települési önkormányzatok részéről jövő – beavatkozást, szabályozást, hiszen azt a fogyasztók értékítéletére kívánták bízni. A minisztériumnak viszont, amelyet ekkor maguk uraltak, szabad kezet kívántak adni.

A tervezetet közzétételekor a kormányzó pártok szakértői ultraliberálisnak minősítve egyértelműen elutasították, azt a minisztérium végül is nem ismerte el sajátjának és a munkacsoportot föloszlatta. Az elutasítás nyilvánosságra hozott és a sajtóban széles körben tárgyalt okaiból nyilvánvaló, hogy a koalíciós pártok szakértőinek álláspontja ekkor már a korábbi kormányprogramhoz képest is megváltozott: a szakmai autonómia-paradigma szókészletét még alkalmazva ugyan, de az általunk hagyományosnak nevezett paradigmához való következetes visszatérést sürgették.

Ezt követően az ágazati minisztérium számos, immár a hagyományos paradigma értékeit tükröző közoktatási koncepciótervezetet tett közzé és vont vissza a piacelvű és a szakmai autonómia szempontjaira hivatkozó nyilvános kritikák hatására. Az 1991–92. években a vita a sajtóban soha nem látott méretet öltött: a különböző tervezetekkel kapcsolatos álláspontok rendre a lapok címlapjára kerültek. A kormánypártok a jelek szerint a saját szavazóbázisukhoz tartozó pedagógusok egy részével is szembe kerültek, amikor látnivalóan fel kívánták adni az ekkorra már a pedagógustársadalom köznyelvének számító iskolai autonómiaelv alapelemeit. A minisztériumi tervezeteket nemcsak az ellenzéki szakértők, de különös hévvel támadták a pedagógus szakmai és szakszervezetek képviselői is, az autonómiaelv értékeinek elsikkasztását kérve számon a “bürokratáktól”.

1992–93. Cél: a hatalommegosztás?

Az oktatáspolitikai viták keretét 1993 nyaráig továbbra is a minisztérium által készített új meg új oktatási törvénykoncepciók nyilvános megvitatása szolgáltatta. Sőt, a vita most kibővült, mert új szereplői jelentek meg: a már korábban is szerepelt párt-szakértők, pedagógus-szakszervezetek és szakmai szervezetek mellett az iskolafönntartó települési önkormányzatok képviselői is elkezdtek saját álláspontjuk hangoztatását.

Ezzel azonban nem pusztán a vitázók köre tágult ki, hanem egy új elem is megjelent a diszkussziókban. Az önkormányzatok ugyanis előbb közvetetten, majd egyre világosabban elutasították mind a kormányzati dominancia igényeket kifejező “hagyományos” rendszerszervező ideológiát, mind pedig a pedagógus szakszervezetek és az ellenzéki pártok, főleg az SZDSZ által képviselt iskolai önigazgatás gondolatát. Álláspontjukat látványosan támasztotta alá az Alkotmánybíróság 1991. őszi döntése. Ez ugyanis hatályon kívül helyezte azt a még a rendszerváltás előtt született jogszabályt, amelyik az önkormányzatokkal szemben vétőjogot adott a tantestületeknek intézményük igazgatójának kinevezésénél. Az iskolák feletti hatalomra vagy szemérmesebben az irányítás jogára törekvő minisztérium kontra pedagógusok eladdig kizárólagosnak föltűnő duálját most egyre inkább egy hármas szembenállás kezdte fölváltani, mert az önkormányzati érdekek nyilvánosan meghirdetve is szembe kerültek nemcsak a kormányzati túlsúly, de az iskolai autonómia koncepciójával is.

Az érdekellentétek szimbolikus megtestesítője a minisztérium által létrehozott *Területi Oktatási Központnak* (később Regionális Oktatásügyi Központnak stb.) nevezett irányító-ellenőrző intézmények hálózata lett, amely éppen szimbolikus, önmagán túlmutató jelentősége miatt vált 1992–1993-ban a sajtóvitáknak egyértelműen központi, más rendkívül fontos kérdéseket (amilyen pl. az iskolaszervezet, vagy az ifjúsági munkanélküliség kezelése) a közfigyelemből kiszorító tárgyává. E szervezet megjelenését ugyanis mind az önkormányzatok, mind pedig a pedagógusok autonómiáját féltők a maguk elleni kihívó támadásként értékelték.

A küzdőtér bonyolultabbá válása részben felbomlasztotta a korábban sem egyértelmű kormánypártok-ellenzék frontvonalat is. Az MSZP-től a redukált, de a szo-

cialista értékek megvalósítására egyedül alkalmas központi irányítás gondolata addig sem állott távol. Ami az SZDSZ-t illeti, lehetséges, hogy a szakmai autonómia és/vagy piacosítás vonal mellett elkötelezett szakértői körének éppen azért nem sikerülhetett egészen 1993. nyaráig, az oktatási törvény elfogadásáig kialakítania egy, a vezető párttestületek által elfogadott oktatáspolitikai koncepciót, mert az SZDSZ e kérdésben nem kerülhetett szembe az általa vezetett önkormányzatok tömegével. (Feltételezhetően hasonló ok bénította meg a legnagyobb ellenzéki pártot jó időre lakáskonceptiója kialakításában.) A FIDESZ viszont korábbi előzmények után 1992-ben már kongresszusán is meghirdette, hogy mind az iskolai autonómiára hivatkozó, mind a piacosítani akaró, mind a centralizáló oktatási ideológiákat elveti és ezek egyikének egyoldalú erőltetése helyett az iskolaügy irányításában a hatalmi egyensúly kialakítását tartja megvalósítandónak.

Megváltozott a pedagógus-szakszervezetek álláspontja is. Erre legnagyobb hatással a jelek szerint a közalkalmazotti törvény tervezetében, majd az elfogadott törvényben foglalt, az államhoz kötődéssel elérhető pedagóguselőnyök ígérete volt, illetve azok a tapasztalatok, amelyeket a pedagógusok szereztek az önkormányzatok növekvő túlsúlyának következményeiről a szabad választások óta eltelt időszakban. A szocialista párti kötődésű *Pedagógusok Szakszervezete* az oktatás piacosításának gondolatát korábban is elutasította, a *Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete* azonban – amelynek tagjai között nagyobb arányban voltak magániskolát alapítók és alapítani akarók, vagy egyszerűen magániskolában dolgozók – legalábbis 1989–90-ben nem állott távol ettől a gondolatrendszerrel. A közös nevezőt a két szervezet között mindeddig egyrészt a közös bérharc, másrészt az iskolai autonómia elvei jelentették. Most azonban feltehetőleg számukra is kitűnt, hogy az autonómiaparadigmának eredeti, ideális célkitűzései a valóságban megvalósíthatatlanok, az iskolák a demokratikus berendezkedésű társadalomban nem “lebeghetnek szabadon”, az erre való doktriner törekvések csak növelik az intézményeknek és maguknak a pedagógusoknak a kiszolgáltatottságát.

A közalkalmazotti törvény vitáiban és méginkább a törvény elfogadása után a pedagógus-szakszervezetek és hozzájuk hasonlóan a pedagógus szakmai szervezetek is látnivalóan két irányban próbáltak meg koalíciót kötni. A kormányzattal az önkormányzatok ellen és az önkormányzatokkal az állammal szemben.

A kialakuló új paradigma, rendszerszervező ideológia politikai vonatkozásait a FIDESZ dolgozta ki, amikor egymást követő dokumentumaiban az országos irányítás, az önkormányzatok és az iskolák közötti hatalommegosztás egyensúlyi rendszerének kialakítását, vagyis lényegében a három korábban említett paradigma egyeztetését javasolta. Bár az iskolaügyben érintett szélesebb közvélemény, legalábbis a sajtó híradásaiból ítélve mindmáig az iskolai autonómia elvrendszerének szószólóját alkalmazza, a paradigmaváltás új kulcsszavainak (dinamikus egyensúly, érdekegyeztetés, demokratikus döntéshozatal, felügyelet, szabad önkormányzati mozgástér, helyett szakmai ellenőrzés és a többi) alátámasztására már 1992-ben megtörténtek az első szakmai kísérletek is.

A hatalmi egyensúly megteremtésére vonatkozó javaslat mindenesetre a jelek szerint az oktatáspolitikai mező legtöbb résztvevője számára legalábbis elvileg elfogadható kompromisszumot jelentett. Talán nem tévedünk nagyot, ha azt állítjuk, hogy a kormány által 1993. nyarán a parlament elé terjesztett és ott meg is szavazott közoktatási törvénytervezet több pontjában is ezt a kompromisszumot igyekszik megvalósítani.

Magát a törvényt itt most természetesen nem elemezhetjük, arra azonban utalhathatunk, hogy a korábban példánkként szerepelt kérdésekben ez a kompromisszumra való törekvés sajátos módon a döntések további elhalasztását jelenti. A tankötelezettség végére, 16 éves korra tervezett állami külső vizsga koncepciója a koalíciós pártok kormányprogramjában szerepelt, és a “létező iskolarendszer” intézménytípusaihoz nem szervesülő formájában él tovább a törvényben is. Változatlanul eldöntetlen maradt a kérdés, hogy a törvényben elkészítendőnek előírt Nemzeti Alaptanterv mit és hogyan fog szabályozni, hogy a mai angol, a német, vagy éppen a korábbi magyar központi tantervekre fog-e majd hasonlítani, hogyan és milyen értelemben különböztet majd meg iskolatípusokat (és melyeket?) a tananyag átfogó kereteinek megszabásakor. Ugyancsak elmaradt a döntés az iskolarendszer szerkezeti átalakításának irányáról. Pontosabban, a törvény most is, mint ahogyan a kormányprogramban és annak nyomán a minisztérium legelső, “ultraliberális” törvénytervezetében is megfogalmazódott, többféle iskolarendszer egyidejű békés egymás mellett élését tételezi föl. Előírásai szerint az úgymond egységes 10 osztályos általános iskolából a negyedik, hatodik és a nyolcadik osztály után is átléphetnek a tanulók nyolc-, hat- és négyosztályos gimnáziumokba, hat, öt és négyosztályos szakközépiskolába stb.

Az ellenzéki pártok közül az SZDSZ 1993 őszén elfogadott oktatáspolitikai koncepciója alapján ítélve feladta szakértőinek korábbi “piacosító” orientációját, konkrétan az iskolaszerkezet és vizsgarendszer kérdéseiben pedig elfogadni látszik a törvényben foglalt kormányzati kompromisszumajánlatot. Az MSZP – ugyancsak legutóbbi programja szerint ítélve – ezt csak alapvető fenntartásokkal teszi meg, a FIDESZ viszont, mint nem kielégítőt, elutasítja.

Az általam most új, kialakulóban lévő paradigmaként bemutatott elvrendszer megerősödésének, szakmai alátámaszthatóságának próbája, úgy tűnik, az országos kerettanterv elkészítésének folyamata lesz. A legközelebbi egy-két év oktatáspolitikai vitáinak minden bizonnyal ez adja majd a keretét. Nemcsak azért, mert ennek során elkerülhetetlenül meg kell majd hozni az 1990 óta, még a törvényhozási folyamatban is elhalasztott döntéseket, de azért is, mert végső soron ettől a tantervi szabályozástól függ majd, hogy ki fogja ténylegesen irányítani az iskolákat.

Vajon sikerül-e valóban közmegegyezésre megosztani a hatalmat az oktatásügyben?

LUKÁCS PÉTER